

## 持続可能な都市貧困層対象住宅建設を目指してーフィリピン・セブ市の需要と供給のギャップと実情ー

著者	小早川 裕子
雑誌名	地域活性化研究所報
号	12
ページ	49-56
発行年	2015-02
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00007420/">http://id.nii.ac.jp/1060/00007420/</a>

# 持続可能な都市貧困層対象住宅建設を目指して －フィリピン・セブ市の需要と供給のギャップと実情－

研究員 小早川裕子（国際地域学部国際地域学科 講師）

## 1. 研究の背景と目的

ミレニアム開発目標では、「**2020** 年までに少なくとも 1 億人のスラム居住者の生活を大きく改善する」（MDGs Goal 7）と掲げた。そして、**2014** 年のミレニアム開発目標報告は、**2000** 年から **2012** 年の間に 2 億人のスラム居住者の生活が、例えば、安全な水利用、衛生向上、住宅耐久面や高過密住宅環境などの面で改善されたと報告している。このように目標を大きく上回って達成した事は大いに歓迎される。しかし、同報告書を更に読み進めると、手放しで喜べない現実を知らされる。**2012** 年現在、発展途上国の都市部では、未だに **33** パーセント近くの人々がスラムに住んでおり、都市化の急進展はスラム居住者の数を **1990** 年では **6.5** 億人、**2000** 年では **7.6** 億人、**2012** 年では **8.63** 億人と増えている現状だ。また、**2014** 年に発表された国連世界経済社会調査報告 **2013** でも、急展開する都市化に応じた対策を講じなければ、スラム居住者や基本的な生活基盤やサービスへのアクセスから漏れる人口が、**2050** 年までには **30** 億人に膨れ上がる可能性がある」と報告している。

研究者は、人間が人間として尊厳を持ち、安心して生活を送るためには基本的な生活基盤が整った環境下で住宅を取得、あるいは、持続的に賃貸できることが重要であると考えている。居住権のためのアジア連合（ACHR）の創設者であるホルヘ・アンソレーナは、「家があるということは、人間にとって基本的な権利である」（アンソレーナ **2007** 年）と訴えている。また、オーストリアの建築家であるフンデルトヴァッサーは、「住宅とは人間の皮膚である」と論じているが、そのことは皮膚があって人間として機能しており、住宅があることで人間の生活が成立するという事を示唆している。しかし、今日に見る歯止めの利かないグローバル化、個人主義化、都市化の趨勢にあって、急成長するアジアの大都市では住宅不足が大きな課題となっている。都市人口の集中と住宅不足は、スラム居住者の数を増やすだけではなく、その居住環境や社会環境を一層劣悪なものへと貶め、社会不安は周辺を巻き込んでいく。

本報告が取り上げるフィリピンには、人口約 **9,198** 万人の内、約 **26** 万人が公用地や私有地に無許可で住宅を建てて生活しているインフォーマル居住者が存在する（JETRO **2011**）。彼らへの正規住宅供給が政府の長年の課題であり、これまでも様々な取り組みをしてきた。しかし、国民の約 8 割が世帯年収 **50** 万ペソ（約 **100** 万円）以下の世帯であり、このような低所得者層を対象にした住宅供給を如何に実現していくのが国家政策の最重要課題の一つである。本報告では、住宅の需要と供給に存在する大きなギャップとその要因を示し、**2006** 年から **2014** 年に

行ってきたセブ市に於ける調査に基づいて、持続可能な都市貧困層用住宅ニーズに応える方策を考えてみることにする。

## 2. 低所得者層住宅の需要と供給の大きな溝

フィリピンにおける住宅需要件数は、**2001-2004** 年では **360** 万戸、**2005-2010** 年では **375** 万戸を数える。**2005-2010** 年度の住宅需要の内訳は、累積ニーズが **98** 万戸、改築を必要とする住宅戸数が約 **19** 万戸、新世帯用住宅戸数が約 **260** 万戸である。累積ニーズ戸数の中では、インフォーマル居住者用住宅不足が全体の **59.8%**を占めており、ホームレス用住宅の不足は **0.84%**となっている。住宅需要合計の内、同じ住宅に **1** 世帯以上が住むタイプの住宅に対する需要は **10.3%**ある。(表 1 参照)。

表 1 2005-2010 年度の住宅需要戸数

分 類	戸 数
累積ニーズ戸数	984,466
・同居タイプ住宅	387,315
・インフォーマル居住者用住宅	588,853
・ホームレス用住宅	8,298
改築必須住宅	186,334
新世帯用住宅	2,585,272
合 計	3,756,072

出典：Housing and Urban Development Coordinating Council

次に同年度の政府の建設目標戸数と実質建設戸数を見てみたい。表 2 は **2001-2004** 年度の目標建設戸数と建設戸数を示している。この年度の目標戸数は **120** 万戸となっているが、これは需要実数 **360** 戸の半分であり、しかも実際に建設されたのは **882,823** 戸と、その目標達成率は **73.6%**に留まっている。建設された住宅タイプの内訳は、社会住宅が約 **49** 万戸で、低価格住宅が約 **39** 万戸である。

表 2 2001-2004 年度目標建設戸数と建設戸数

住宅タイプ	目標戸数	実質建設戸数				
		2001	2002	2003	2004	2001-2004
社会住宅	880,000	207,940	118,987	84,716	81,853	493,496
低価格住宅	320,000	54,447	74,306	114,507	146,067	389,327
合 計	1,200,000	262,387	262,387	193,223	227,920	882,823

出典：Housing and Urban Development Coordinating Council

ここに挙げられる社会住宅とは、都市貧困層およびホームレスを対象とした政府、民間デベロッパー、あるいは開発 NGO による住宅建設事業で、土地付き住宅または住宅を提供している。

表3 2005-2010年度目標建設戸数

住宅タイプ	戸 数	割 合 (%)
社会住宅	780,191	68.1
低価格住宅	365,282	31.8
中価格住宅	195	0.01
合 計	1,145,668	100

出典：Housing and Urban Development Coordinating Council

社会住宅事業とは、1992年都市開発・住宅法（Urban Development and Housing Act of 1992）に定められた低所得者層向け住宅建設法で、住宅（土地付きまたは住宅のみ）を提供するだけでなく、住民参加型のコミュニティ開発を支援するものである。供給される住宅は 300,000 ペソ（約 60 万円）以下で、対象となる世帯は、所得分位の下位 30%の都市貧困層である。また、低価格住宅事業とは、300,000-2,000,000 ペソ（約 60 万円～400 万円）以内の住宅で、対象となるのは中間所得者層である。

表3に示す2005-2010年度の目標建設戸数の合計は1,145,668戸であるが、その内、社会住宅が68.1%と半数以上であることから、政府が都市貧困層対象の住宅建設により力を入れている事が見て取れる。しかし、現実には2005-2010年度の住宅需要戸数が375万戸であるのに対し、住宅建設目標はその半分以下の114万戸であり、目標達成率は2005年が57.4%、2006年が55.3%、2007年が46.1%となっている（改定フィリピン中期開発計画2004-2010）。

それでは、なぜこのように住宅建設の需要と供給には大きな溝が存在するのだろうか。その要因としてUN-HABITATは次の3点を挙げている。第1に、住宅価格と低所得者層の所得ギャップによる返済問題、第2に、政府の限られた資源による需要供給の問題、第3に、民間デベロッパーの低価格住宅市場参入への低い関心である（UN-HABITAT, 2009）。これら3大要因と共に、高騰し続ける建設コスト、フォーマル住宅市場に参入し難い低価格住宅事情、そして、都市貧困層を対象とした住宅ローンの制度の不足などの問題も存在する。

セブ市の最低賃金は1日およそ380ペソ（約760円）で、最低賃金取得者の1ヶ月の平均的所得は6000ペソ（約12,000円）ほどである。最低賃金を得ている世帯は、表4が示すように、所得下位30%に属する。

表4 世帯所得分位による返済可能額

所得分位	月平均所得(ペソ)	可能返済額(ペソ)
第1十分位	2,689.28	264.78
第2十分位	4,230.91	388.71
第3十分位	5,429.48	496.38
第4十分位	6,717.61	647.61
第5十分位	8,311.46	864.12
第6十分位	10,306.78	1,139.30
第7十分位	13,305.38	1,503.66
第8十分位	17,091.69	1,932.12
第9十分位	24,299.13	2,733.10
第10十分位	51,828.17	5,665.63

出典：Family Income and Expenditure Survey 2006, National Statistics Office

フィリピンでは都市貧困層を対象とした社会住宅事業は複数導入されているが、その中で最も成功しているのが、1988年に起案されたコミュニティ抵当事業（Community Mortgage Program: CMP）とされている。CMP事業とは年利6%で25年間の住宅・土地取得のための融資を無担保で受けられる事業である。CMP事業では住民組織を形成する事が義務づけ、その住民組織が毎月の返済回収に責任を負う仕組みとなっている。次に、その事例を見ていく。

### 3. セブ市の事例1：バランガイ・ルス

このCMP事業がいち早く導入されたのは、セブ市でも最大級のインフォーマル居住地（土地面積約20ha、人口約16,000人）、バランガイ・ルス（以下、ルスと称す）である。1988年にCMP事業が導入されて以来、ルスでは1990年にはセブ州政府が事業主となった条項93-1（Ordinance 93-1）が、2002年にはセブ市政が事業主となったセブ市社会住宅事業が導入された。表5の「3事業の比較」の返済率で明らかのように、CMP事業は79%の返済率に対して、条項93-1は2004年に目的を達成できずに終了しており、また、セブ市の社会住宅事業も7%という低さで終了し、2013年に事業を延長させている。

表4の「世帯所得分位による返済可能額」と表6の「ルスの世帯経済」を比較してみたい。第1十分位の月収2,689ペソの世帯が払える返済額は264ペソであり、第6十分位の月収10,306ペソある世帯は1,139ペソ程度の返済が可能と示されている。表6にあるように、月平均の所得が6,816ペソから10,569ペソあるルス住民にとって、条項93-1とセブ市社会住宅事業が失敗したのは毎月の返済額自体が問題だったわけではない事が見て取れる（各事業の毎月の返済額は、CMP=143.30ペソ、条項93-1=400ペソ、セブ事業=346.29ペソ）。それでは、何が要因となって2つの住宅・土地取得事業が失敗に終わったのだろうか。これらの事業は個人が直接事業主に返済をする形式だった点、また、滞納者に対して事業主は直接返済の徴収に回るなどせず見過ごしてきた点が挙げられる。事業主である市や州政府には、過密なインフォーマル居住区で滞納する世帯を見つけ出し、返済を回収するための土地勘と地元情報に明るい人材がおらず、滞納金回収には時間がかかり経費もかさむ事になる。このような点からも行政の限定的な資源が指摘され、住民組織を担保とした社会住宅事業が今日では主流になっている。

セブ市の最先端の都市開発が進む地域に囲まれたルスの住環境改善は、セブ市政にとっても重大な課題である。ルスの土地所有者である州政府とはセブ市政は幾度も土地譲渡問題を議論しているが、未だに折り合いを見出せないでいる。過去に住宅・土地取得事業に後ろ向きだった住民も、拡大する都市開発とグローバル化の影響を受けて、セブ市の一等地となったルスに於いて、インフォーマルな生活から脱却して正規住民となり、安心して生活できる場の確保を最優先させる傾向を強めている。

表 5 バランガイ・ルスにおける 3 事業の比較 (2007 年の調査より)

事業名	CMP 事業	条項 93・1	セブ社会住宅事業
事業主	国	州	市
返済方法	住民組織	個人	個人
返済期間	25 年	5 年 (再延長)	10 年
利子	6%	6%	6%
事業実施年	1988 年	1990 年	2002 年
返済開始年	1997 年	1993 年	2004 年
事業終了年	2022 年	2004 年 (終了)	2013 年 (再延長)
面積/地価 (Php./m <sup>2</sup> )	530	560	1,300
1 世帯月平均返済額 (Php.)	143.30	400	346.29
返済率 (定期的に返済 を継続している世帯)	79%	所有権獲得=7% 完済=24% 返済中=47% 未返済=22%	7%

表 6 : バランガイ・ルスの事業単位の世帯経済 (2007 年の調査より)

事業名	世帯数	インフォーマル 世帯数 (%)	月平均所得 (ペソ)
CMP 事業	92	65%	9,384
条項 93・1	114	62%	6,816
セブ社会住宅事業	117	66%	10,569

#### 4. セブ市の事例 2 : バランガイ・ロレガ・サン・ミゲル

もう一つの事例である、バランガイ・ロレガ・サン・ミゲル (以下、ロレガと称す) は、ルスとは全く異なる住環境改善政策が導入されている。ロレガはセブ市役所から北へ約 1 キロ離れた所に位置する、13ha ほどの土地面積に約 13,000 人が住んでいるが、本報告が対象としているのは、ロレガの中心部に存在する 2ha ほどの元公共墓地である。バランガイ行政で登録されている 400 世帯意外に、未登録世帯が 200 世帯はある。

公共墓地に人が住むとは、どのような状況なのか想像しがたい。写真 1・3 から見て取れるように、墓地には土葬された墓石が無秩序に地上に置かれている。墓石は墓地住民にとってベッドやテーブルといった家具であり、子供達の遊び場であり、また、家を支える土台でもある。彼らの世帯経済は、総菜屋、サリサリストアと呼ばれる雑貨屋、米屋、洗濯屋など墓地住民を相手に小規模ビジネスを営む者が最も多く、他にはジブニー (乗り合いバス) の運転手、労働者、ロウソクや食べ物を路上販売するなどのインフォーマル従事者である。墓地という土地用途であるため、生活に最低必要な基盤がなく、墓地生活者らが必要に応じて下水道やトイレを設営している。彼らが飼っているヤギや鶏で地表は糞で埋め尽くされているが、子供の中には裸足で走り回り、そのまま住宅の中に入り、ご飯を食べ、寝そべったりしている。



写真 1 墓石上で遊ぶ子供達



写真 2 昼寝する子供

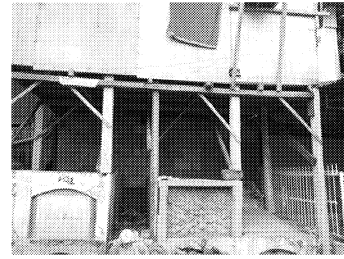


写真 3 土台となった墓石

ロレガが抱えている問題は住環境、社会環境、経済と山積するが、セブ市はまず住環境を改善しようと開発 NGO のガウッドカリンガ（以下、GK と称す）と共同で 2011 年から社会住宅事業を導入し、2012 年 5 月に 60 世帯用の 3 階建て中層住宅が完成した。GK コンドと名付けられたこの住宅では住民は光熱費の他に、月 200 ペソ（約 400 円）の修繕費を払うが、住宅自体に返済は伴わない。住宅が無償なのは、セブ市がこの土地を 50 年間無償で貸し出し、総建築費 130 万ペソ（約 260 万円）の内、100 万ペソの地方特別開発資金（Priority Development Assistance Fund: PDAF）がついた事、残り 30 万ペソは GK とその他の NGO の協力のもと集められたためである。もう一つの重要な点は、コミュニティ開発まで含めた建設支援を行った GK の存在である。

GK コンド建設の決定にあたり、GK は受益者たちで住民組織を結成させ、墓石の解体から住宅建設まで住民を携わらせた。GK のボランティア精神を促す哲学、「バヤニハン」精神に則った指導を通して、住民が直接建設に携わることで、二つの成果が認められた。一つは、建設費の削減である。電気、排水管、セメントなど専門技術以外の労働は、住民および外部からのボランティアによって行われた。二つ目は、労働を通して受益者間に良好な関係が構築されたことである。写真 4 と 5 から見て取れるように、GK コンド周辺は整備され、人々は衛生的で清潔な生活を営んでいる。GK コンド建設後 1 年に行った調査では、GK コンドを出て行きたいと考える世帯はゼロであった。



写真 4 完成した GK コンド



写真 5 GK コンドの住宅内

## 5. まとめ

本報告で見てきたようにフィリピンには都市貧困層向けの住宅ニーズが高い。拡大し続けるスラムに歯止めをかけ、衛生的で安全な都市環境を形成するためにも、住宅の需要と供給のギャップを埋める事が早急に求められる。しかし、政府は住宅ニーズを満たすだけの十分な資金を確保できずにいる。また、都市貧困層を対象にした低利住宅ローンを提供する住宅金融機関も公的機関のみで、民間企業の参入はない。民間企業が低所得者用市場に参入しないのは、利益を見込めないだけでなく、都市貧困層の低すぎる収入と持続性に欠ける彼らの雇用の問題から融資を回収できないためである。

ロレガでは **PDAF** を得て **60** 世帯向け中層住宅の建設を実現させた。議員らに **PDAF** 予算の使い道が委託されていたが、**2014** 年に発覚した大スキャンダルで、それ以降 **PDAF** は凍結状態にある。従って、**PDAF** を利用した都市貧困層住宅建設は今日では見込めない。結果として、膨大な建設費は返済能力に欠ける都市貧困層が負っている。

現在ロレガでは、セブ市は市内の危険地域に住む都市貧困層向けに **2** 棟の中層社会住宅建設の計画を立てている。これは建設費 **760** 万ペソの事業であるが、セブ市は賃貸料として各世帯から毎月 **2,500** ペソ（約 **5,000** 円）を請求する予定である。**2,500** ペソの賃貸料を払うには、毎月安定した **24,000** ペソほどの所得を必要とする（表 4）。これは危険地域に住む都市貧困層では不可能な支払いである。本事業を担当する市議会議員にインタビューしたところ、「州政府から受けた **760** 万ペソの融資は返済されなければならない。その返済を負うのは当然受益者たちである。」と、説明した（**2013** 年のインタビューより）。同じ敷地内の同様な建物でありながら、一方は賃料 **2,500** ペソで、もう一方は修繕費 **200** ペソのみである。これでは都市貧困層が納得するとは考えられない。また、セブ市の中層社会住宅は **1** 棟につき **380** 万ペソするのに対し、**GK** コンドは **130** 万ペソで仕上げている。この建設費の差は、建設業者による建設と受益者たちの労働を主力とした建設から生じるものである。

これまでに取り上げてきたフィリピンの住宅不足の現状を踏まえ、効果的な都市貧困層向け社会住宅建設を進めていくには次の点を留意する必要がある。第 1 に、住宅建設の資源確保の問題である。政治家らの汚職問題で **PDAF** が凍結しているが、先進国の援助機関から支援を受けることも考えられる。実際、日本の **JBIC** や **JICA** はこれまで積極的にフィリピンを支援しており、現在も東南アジアの住宅事情を改善するための研究が進められている（野村総合研究所 **2011**, **JETRO 2011**）。第 2 に、都市貧困層が持続的に生活できる住宅供給の問題である。既述のように融資返済であれ賃料であれ、住宅にかかる月々の費用が都市貧困層の所得に見合ったものでなければ、彼らは住宅を転売するか居住権を中間所得者層へ譲るなどして結果的にスラムへ戻っていくこととなる。**GK** コンドの住民が落ちこぼれることなく生活できるのも、回収されるのが月 **200** ペソに抑えられているからである。第 3 に、住宅建設費の問題である。限られ



た資金の有効利用には、建設業者に丸投げするのではなく、受益者たちの建設参加が求められる。第4に、受益者たちを積極的に住宅建設に携わらせる手法は、建設費削減に効果を出すだけではない。受益者間の関係性を深め、その関係性が住宅完成後のコミュニティの維持や改善に必要不可欠な要素となることを、ロレガの事例は示していた。第5に、住民組織の重要性である。特にスラム居住区改善の実現には、受益者らが同じ住民として共通の目的・意識のもと行われる相互協力は不可欠である。住民組織が定着して機能するまでは、NGO など外部からの指導は必要である。

以上の留意点だけでは、フィリピンの都市環境を抜本的に改善することには不十分である。しかし、能力以上の負担を都市貧困層に負わせ、本末転倒になるような住宅事業を回避し住宅供給を前進させるためには有効な要素であろう。今後も研究を続け、都市貧困層向け住宅供給と都市住宅環境改善に成果をもたらせる提案をしていきたい。

#### 【参考文献】

- Etemadi, F. (2002) “Urban Governance, Partnership and Poverty towards Inclusive Urban Governance in Cebu”, The University of Birmingham
- UN-HABITAT (2009), “Community-Based Housing Finance Initiatives: The Case of Community Mortgage Programme in Philippines”
- UN-HABITAT (2011), “Innovative Urban Tenure in the Philippines: Challenges, approaches and Institutionalization”
- UN-HABITAT (2008), “Housing the Poor in Asian Cities”
- Kobayakawa, Yuko (2014), “Fund Revolving Socialized Housing Program for Sustainable Community Development to Achieve Millennium Development Goals”, International Alliance for Sustainable Urbanization and Regeneration, ACSS 2014, ACSEE 2014, pp. 513-524
- Rosales, Antonio (2013), “Surviving Poverty in the Philippines”, Lund University
- アンソレーナ、ホルヘ (2007) 『世界の貧困問題と居住運動』、明石書店
- 北野尚宏・水野兼悟・城所哲夫(2011)「東南アジア住宅セクターの課題：インドネシア・タイ・フィリピン・マレーシア」、野村総合研究所  
[http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/8-5.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/8-5.pdf)
- 日本貿易振興機構(JETRO)(2011)、「BOP ビジネス潜在ニーズ調査報告書 フィリピン：低所得階層向け住宅分野」  
[https://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000757/ph\\_bop\\_houses.pdf](https://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000757/ph_bop_houses.pdf)
- 外務省：開発に関する国際的取り組み ミレニアム開発目標  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#mdgs\\_list](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#mdgs_list)
- 国際連合広報センター：人口と開発  
[http://www.un.org/activities/economic\\_social\\_development/social\\_development/population/](http://www.un.org/activities/economic_social_development/social_development/population/)